



УДК 330.11.62.(075.8)

L. KURMANOVA  
CONCESSIONAL MECHANISM  
AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC-PRIVATE  
PARTNERSHIP IMPLEMENTATION

А. В. КУРМАНОВА,  
младший научный сотрудник  
ГНУ «Институт экономики  
Национальной академии наук Беларуси»

## КОНЦЕССИОННЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Обобщен исторический опыт использования концессионного механизма, описаны экономические и правовые основы концессии, дан анализ правовых и экономических проблем перехода к концессионным формам управления государственной собственностью в Республике Беларусь.*

*The article summarizes historical experience of concessional mechanism application, describes economic and legal bases of concessional activity, analyses legal and economic difficulties arising in the period of transition to concessional forms of the state property management in the Republic of Belarus.*

Переходный период в экономическом развитии Беларуси характеризуется определенными процессами. В рамках построения экономики постиндустриального типа, с одной стороны, происходит изменение уже сложившихся отношений, с другой – идет постоянный поиск новых направлений развития. И в данном контексте актуально изучение проблем, связанных с содержанием отношений, становлением новых форм собственности, а также реформированием государственной собственности, поскольку государство является крупнейшим собственником и играет в современных условиях важную роль. Безусловно, в процессе реформирования государство не откажется от всей своей собственности, поэтому речь должна идти о создании и использовании механизмов, которые приведут к повышению эффективности той собственности, которая останется у него в наличии.

В результате проведенного анализа современных концепций государственной собственности, как зарубежных, так и отечественных авторов (Л. И. Абалкина, А. В. Бузгалина, В. В. Вольчика, В. В. Гаврилюка, Н. В. Герасимова, Р. Капелюшников, С. Г. Кирдиной, В. И. Кошкина, Д. С. Львова, Е. К. Медведева, Н. Н. Осадина, С. Ю. Солодовникова, Дж. Ю. Стиглица, В. Л. Тамбовцева и др.), становится очевидным, что, с одной стороны, каждая из них стремится раскрыть сущностные черты, определить роль государственной собственности в современной социально-экономической системе и направления ее реформирования, а с другой – в силу присущей всем теориям субъективности и некоторой ограниченности, связанной с абстрагированием от частных факторов, данные концепции лишь частично раскрывают механизмы реформирования государственной собственности. Поэтому задача статьи – анализ одного из меха-

низмов реформирования государственной собственности – концессии: обобщение исторического опыта использования концессионного механизма, раскрытие экономических и правовых основ концессии, выявление проблем перехода к концессионным формам управления государственной собственностью в Республике Беларусь.

Государственная собственность представляет собой сложный социально-экономический феномен, относящийся к числу фундаментальных основ экономической системы. Специфика государства заключается в том, что оно берет на себя защиту существующего социально-экономического строя, выполняя при этом разные функции. С одной стороны, оно является институтом, который реализует важную социальную функцию – предоставляет общественные блага; с другой – представляет группы лиц, которые посредством государственного аппарата достигают своих целей; с третьей – выступает как экономический агент, занимаясь государственным предпринимательством. Реформирование государственной собственности, рассматриваемой с точки зрения реализации государственного предпринимательства, возможно при использовании форм партнерства государства и частного бизнеса. В последнее время данные формы применяют разные страны в отраслях, которые находятся в государственной собственности и государственном управлении (например, электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах и др.). Хотя предприятия этих отраслей не могут быть приватизированы по причине их социально-политической значимости, в государственном бюджете недостаточно средств для обеспечения даже их простого воспроизводства. С целью решения этой проблемы в хозяйственной практике применяется концепция партнерства государства и частного сектора (ПГЧС).

В современном понимании такое партнерство представляет собой институциональный альянс между государственной властью и частным бизнесом для реализации национальных и международных масштабных общественно значимых проектов в широком спектре деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Такие альянсы создаются на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта. Государство отказывается от затратных форм ведения хозяйства, перекладывая функции владения и пользования своей собственностью на частный сектор, который, пользуясь государственными гарантиями, привносит в производство организационный опыт, «ноу-хау», инвестиции и минимизирует риски предпринимательской деятельности. Из всего многообразия экономических функций государства одной из главных является создание экономических, политических и правовых условий субъектам хозяйствования для формирования институциональной среды, составной частью которой являются институты партнерства.

*Государственно-частное партнерство может быть представлено разными формами. Это могут быть контракты, заключаемые с частными компаниями, на выполнение работ и оказание услуг (на управление, оказание технической помощи, инвестиционные и т. д.). В качестве форм партнерства рассматривают и арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования и т. п. К формам партнерства государства и частного сектора относят соглашения о разделе продукции (СРП). Такие соглашения являются договором, в соответствии с которым государство предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела. Еще одной широко распространенной формой партнерства являются государственно-частные предприятия. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.*

Государственная собственность:

- 1) контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для государственных нужд;
- 2) контракты технической помощи;
- 3) контракты на управление;
- 4) лизинг (аренда);
- 5) соглашения о разделе продукции (СРП);
- 6) инвестиционные контракты;
- 7) концессии различных типов;
- 8) акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия).

Частная собственность:

- 1) различные варианты контрактной системы;
- 2) концессии и близкие к ней формы;
- 3) совместные предприятия, типы которых зависят от степени участия государства и организационных форм.

Наиболее распространенной за рубежом формой партнерства государства и частного сектора при осуществлении крупных, капиталоемких проектов являются *концессии*. Развитые страны мира, имея более чем вековую практику использования концессий в добывающей промышленности, лесопользовании и инфраструктурных комплексах, эволюционно перешли к широкому применению концессий в 1990-х гг. Концессии связаны с процессами реструктуризации национальных экономик и представляют собой косвенную (частичную) приватизацию определенных функций на объектах государственной собственности. Стратегические вопросы ценообразования, тарифной политики, безопасности, экологии государство оставляет за собой, а бизнесу передаются конкретные текущие хозяйственные проблемы (управление объектом, процесс закупок, строительство, маркетинг и т. п.). Таким образом, государство решает ряд проблем, связанных с высокой нагрузкой по субсидированию убыточных отраслей инфраструктуры, низкой эффективностью ведения хозяйственной деятельности, кадровой политикой.

Концессии являются гибкой, комплексной, более прогрессивной и развитой формой ПГЧС на современном этапе: а) они имеют долгосрочный и многоцелевой характер, что позволяет осуществлять долгосрочное прогнозирование и планирование; б) в концессиях частный сектор обладает более высокой степенью свободы в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений; в) у государства остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессий и закона; г) в концессионных проектах риски перераспределяются между всеми участниками, что существенно повышает жизнеспособность проекта. В настоящее время концессионная форма управления государственным имуществом используется более чем в 120 странах мира [1]. По данным Всемирного банка, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на концессии приходится более 66 % заключаемых государством контрактов в сфере



транспортной инфраструктуры (железные и автомобильные дороги, морские порты, аэропорты) [4].

**Правовой статус концессий.** Исторически правовой статус концессий эволюционировал от административного акта к публично-правовому договору. В эпоху их становления (XVII–XVIII вв.) государство выдавало частной компании-концессионеру документ на владение и пользование государственной собственностью. Это были односторонние административные акты государства, не содержащие регламентации прав и обязанностей сторон. Аналогом концессий той поры является используемая и сейчас во всем мире лицензионная система [1].

Со временем в тех странах, в которых складывались развитые правовые нормы по обеспечению функционирования рыночной экономики, институты защиты прав собственности и имущественных прав (Канада, США, Австралия, страны ЕС и др.), широкое применение получило публично-правовое законодательство. Под действие этого законодательства подпадают объекты государственной собственности: природные ресурсы, общественные службы, монополия государства на отдельные виды деятельности. В соответствии с законодательством развитых стран эти объекты составляют публично-правовую собственность, которая принадлежит обществу в целом. Публично-правовой статус концессий требует в договорной форме изменение получения условий, на которых концессионер обслуживает население. При этом контроль над соблюдением условий концессионного договора всесторонний и тщательный, а используемые меры административного воздействия варьируются от приостановления и отмены неправильных действий до принудительного управления концессионным предприятием и досрочного его выкупа.

**Правовые и экономические особенности перехода к концессиям в Беларуси.** Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, коммунальное хозяйство и т. д.) является уязвимым местом белорусской экономики, источником возможных структурных кризисов. Основные фонды изношены, не наблюдается массированного притока инвестиций в эти сферы. Причинами такой ситуации, помимо вышеперечисленных, являются высокие риски инвестирования при отсутствии гарантий государства; институциональная неготовность государства-собственника к передаче определенных прав на инфраструктуру бизнесу в рамках ПГЧС.

В Беларуси формы ПГЧС представляют собой относительно новый инструмент. На сегодняшний день на практике используются заключение контрактов, лизинговых соглашений и создание государственно-частных предприятий. Наиболее гибкая, комплексная и распространенная в мировой практике концессионная деятельность не развита, хотя первые шаги к переходу на концессионные формы управления государственной собственностью уже

сделаны. Понятие «концессия» для белорусского законодательства является сравнительно новым. В 1991 г. законами Республики Беларусь «Об инвестиционной деятельности» и «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь» инвесторам было дано право вкладывать финансовые и материальные средства в определенные указанными законами объекты, среди которых значились земля и другие природные ресурсы. При этом термин «концессия» не использовался. С принятием Инвестиционного кодекса Республики Беларусь, вступившего в силу с 1 октября 2001 г., был законодательно закреплён институт концессий: введен термин «концессия»; определены порядок и условия заключения и выполнения условий концессионных договоров, сроки концессий, а также ряд других положений [3]. В настоящее время в соответствии с Инвестиционным кодексом разрабатывается нормативно-правовая база, регламентирующая концессионную деятельность. Указом Президента Республики Беларусь от 28.01.2008 г. № 44 «Об утверждении перечня объектов, предлагаемых для передачи в концессию» утвержден первый перечень объектов: месторождений гипса, железной руды и бентонитовых глин, которые могут быть переданы в концессию национальным и зарубежным инвесторам.

Следует отметить, что законодательная работа ведется практически во всех странах с переходной экономикой: идут активные поиски институциональных структур для введения концессионных форм. В законотворческой деятельности в области концессий Беларусь не может опереться в полной мере на опыт развитых стран мира, поскольку там концессионное законодательство разрабатывалось в течение длительного времени, вращалось в общий кодекс административных законов, которые регламентировали формы государственного регулирования предпринимательской деятельности и приводили к эволюционному изменению отношений государства и частного сектора. На сегодняшний день важным является создание замкнутой правовой базы по концессиям: разработка правовых документов республиканского и местного уровня в контексте единой концепции, с использованием одного понятийного аппарата, согласованной терминологии и унифицированных подходов к отдельным аспектам проблемы (сроки концессии, размеры концессионных платежей, субъекты их присвоения и т. п.). При достаточной очевидности преимуществ использование концессионных форм управления государственным имуществом сталкивается с рядом серьезных препятствий: не разработаны методики расчета экономической эффективности концессионных проектов; отсутствуют научно обоснованные исследования концессионной деятельности в целом и в отдельных отраслях в частности; не проработаны социально-экономические последствия использования концессионных соглашений; отсутствует координирующий и регулирующий

орган (нет единой концептуальной основы); недостаточно специалистов в сфере государственного управления, способных составлять и вести долгосрочные проекты партнерства.

Концессионная деятельность как одна из форм партнерства государства и частного сектора представляет собой комплексное, гибкое, реальное с точки зрения практической реализации, более прогрессивное направление реформирования государственной собственности, актуальное для Республики Беларусь. Концессии в данном контексте являются универсальным средством решения экономических проблем вне зависимости от базисных характеристик общества (культурных традиций, политических, идеологических и других социальных аспектов). Вместе с тем для внедрения в практику концессий требуются создание определенных экономических, политических и правовых условий субъектам хозяйствования; формирование новой институциональной среды (в том числе доверие государственной власти и общественных институтов новому типу отношений); устойчивость экономической и политической ситуации; сильное государство, способное, с одной стороны, предоставить гарантии частному сектору, с дру-

гой – противостоять «эгоистическим» интересам бизнеса.

#### СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Варнавский, В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности [Электронный ресурс] / В. Г. Варнавский // Полемика. – 2005. – № 13. Режим доступа: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var/>. – Дата доступа: 16.06.2006.
2. Варнавский, В. Г. Частно-государственное партнерство / В. Г. Варнавский [Электронный ресурс] // Экспертный канал *Opes.ru*. – 2004. – Режим доступа: [http://www.opes.ru/article\\_doc.asp?d\\_no=50578](http://www.opes.ru/article_doc.asp?d_no=50578). – Дата доступа: 16.06.2006.
3. Дробышевская, К. Некоторые аспекты концессионных правоотношений / К. Дробышевская [Электронный ресурс] // Юстиция Беларуси. – 2002. – № 3. Режим доступа: <http://justbel.info/2002-3/art19.htm>. – Дата доступа: 12.06.2006.
4. Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators. – Washington, 2000. – P. 10.

Дата поступления статьи в редакцию: 12.03.2008 г.